

Frankreichs Weg aus der Krise: Strukturprobleme und Reformbaustellen

Uterwedde, Henrik

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Uterwedde, H. (2013). *Frankreichs Weg aus der Krise: Strukturprobleme und Reformbaustellen*. (Aktuelle Frankreich-Analysen, 27). Ludwigsburg: Deutsch-Französisches Institut - dfi. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:bsz:boa-bsz4859519830>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Frankreichs Weg aus der Krise

Strukturprobleme und Reformbaustellen

Henrik Uterwedde

Strukturprobleme erzwingen Reformen

Schwierige Reformbaustellen:
Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsmarkt,
Staat / Verwaltung, Soziale Sicherung

Chancen und Grenzen der „Hollande-Methode“

Das Wichtigste in Kürze

Frankreich steckt in einer schweren Wirtschaftskrise, die im Wesentlichen strukturelle Ursachen hat und sich insbesondere in einer verschlechterten Wettbewerbsfähigkeit sowie einer hohen öffentlichen Verschuldung äußert. Diese Krise hat eine wirtschaftspolitische Wende erzwungen, die Präsident Hollande nach anfänglichem Zögern im Sommer und Herbst 2012 eingeleitet hat (1.).

Jetzt geht es um die Umsetzung einer umfassenden Reform-Agenda, die eine Reihe schwieriger und konfliktträchtiger Baustellen umfasst:

- Die neue Angebotspolitik zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie sieht neue Förderinstrumente für den Mittelstand und für Innovationen vor, damit die Unternehmen verstärkt auf Qualität und Produktdifferenzierung setzen können. Zudem werden die Arbeitskosten der Unternehmen um rund 20 Mrd. Euro gesenkt (2.).
- Die Reform des Arbeitsmarktes – in Frankreich lange Zeit ein Tabuthema – wurde zunächst den Sozialpartnern zur Verhandlung überlassen. Diese haben im Januar ein Abkommen unterzeichnet, das mehr Flexibilität schafft, den Arbeitnehmern aber auch verstärkte Rechte und Sicherheiten bietet. Jetzt geht es darum, den mühsam ausgehandelten Kompromiss – der von zwei Gewerkschaften und der politischen Linken heftig kritisiert wird – parlamentarisch umzusetzen (3.).
- Da die Entschuldungspolitik angesichts des hohen Konsolidierungsbedarfs künftig wesentlich durch dauerhafte Ausgabenkürzungen getragen werden muss, wird die Staats- und Verwaltungsreform vorangetrieben. Alle öffentlichen Politiken sollen auf den Prüfstand kommen, um die Effizienz zu steigern und Kosten zu sparen. Auch die territorialen Strukturen sollen vereinfacht werden. Die Ziele sind lanciert, die Evaluierung hat begonnen, die konkreten Entscheidungen – und die damit zu erwartenden harten Konflikte – stehen noch aus (4.).
- Auch das sehr großzügig ausgebaute, chronisch defizitäre System der sozialen Sicherung wird seinen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten müssen. Auch hier sind entsprechende Strukturveränderungen in der Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung sowie bei den Familienbeihilfen noch in der Diskussion; erste Reformpisten sind erkennbar (5.).

Der eingeschlagene Weg ist richtig, ebenso wie die dialogorientierte Methode Hollandes, die die Sozialpartner einzubeziehen und damit die zu erwartenden Konflikte zu entschärfen versucht. Allerdings wird der Präsident, gerade auch angesichts eines schwierigen wirtschaftlichen Umfeldes, Festigkeit und Mut zeigen müssen, um die angekündigte Politik des Wandels allen Widerständen zum Trotz durchsetzen zu können (6.).

Henrik Uterwedde*

Frankreichs Weg aus der Krise

Strukturprobleme und Reformbaustellen

Einleitung

* Stellvertretender Direktor
des dfi

Frankreichs Wirtschaft steckt in einer schweren Krise. Anders als die deutsche hat sie sich von der schweren Rezession 2008/09 im Zuge der weltweiten Finanzkrise nicht wirklich erholt und verharrt seither in Stagnation. Auch für 2013 wird keine Besserung erwartet (vgl. Tabelle 1). Wachstumsschwäche, hohe und steigende Arbeitslosigkeit, anhaltende außenwirtschaftliche Defizite, hohe Defizite der öffentlichen Haushalte und ein entsprechend hoher Schuldenstand – alle diese Symptome sind nicht nur der aktuellen depressiven Wirtschaftslage in Europa geschuldet, selbst wenn diese fast alle Länder der EU erfasst hat. Die französischen Schwierigkeiten verweisen vielmehr auf tief greifende strukturelle Probleme (1.).

Angesichts der Lage hat Präsident Hollande die Flucht nach vorn angetreten und mit einer wirtschaftspolitischen Wende geantwortet, deren Hauptkomponenten der Schuldenabbau, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Strukturreformen bilden. Die Verwirklichung dieser Reformagenda gestaltet sich indessen als schwierig, weil sie zentrale Elemente des französischen Wirtschafts- und Sozialmodells berührt:

- Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit erfordert Veränderungen des französischen Wachstumsmodells, der Steuer- und Abgabepolitik, aber auch der Ordnungspolitik (2.),

- Reformen des Arbeitsmarktes müssen manche Verkrustungen des Arbeitsrechts, aber auch in der Funktionsweise der Unternehmen aufbrechen und können darüber hinaus nur mit einer neuen Kultur der Verhandlung und des Sozialvertrags ihre Wirksamkeit entfalten (3.)
- Die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen ist angesichts des hohen Einsparungsbedarfs nicht ohne ein grundlegendes Überdenken der Staats- und Verwaltungsstrukturen sowie der öffentlichen Politiken zu erreichen (4.)
- Schließlich muss auch das defizitäre System der sozialen Sicherung seinen Konsolidierungsbeitrag erbringen; ein gründliches Überdenken der Leistungssysteme ist unerlässlich und wird den Sozialstaat verändern (5.).

Kann François Hollande, der bislang nicht gerade als energischer Reformier bekannt war, diese Herkulesaufgabe bewältigen? Bei der Beantwortung dieser Frage geht es zum einen um die inhaltliche Bewertung der eingeschlagenen Politik, zum anderen um die Methode ihrer Umsetzung. Inhaltlich geht der eingeschlagene Weg in die richtige Richtung, wenngleich noch zu zaghaft. Hollandes dialogorientierter Weg, der vor allem die Sozialpartner in die Pflicht nimmt, unterscheidet sich wohltuend vom hektischen Stil seines Vorgängers und hat damit durchaus Chancen, den Wandel voranzutreiben (6.).

1. Strukturprobleme erzwingen eine neue Reformagenda

¹ Vgl. dazu Henrik Uterwedde: Zeit für Reformen. Frankreichs Wirtschaft im Wahljahr. DGAP-Analyse Nr. 22, April 2012.

² Cour des comptes: Rapport public annuel 2012, Paris, 8.2.2012, S.50 (<http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Rapport-public-annuel-2012>).

³ Frank Baasner: Reformpolitik unter Staatspräsident Sarkozy: Ein Angriff auf republikanische Grundwerte? Aktuelle Frankreich Analysen, Nr. 23, Juli 2009

Henrik Uterwedde: Sarkozys Wirtschafts- und Sozialreformen. Eine Zwischenbilanz. Aktuelle Frankreich Analysen, Nr. 22, Januar 2009

Die strukturellen Probleme der französischen Wirtschaft sind nicht neu und in den vergangenen Jahren wiederholt in Gutachten analysiert worden.¹ Ein erster Problemkomplex liegt im relativen Niedergang der Industrie und den damit zusammenhängenden **Schwächen der Wettbewerbsfähigkeit**. Deutlich stärker als in den Nachbarländern ist der Anteil der Industrie (ohne Baugewerbe) an der Wertschöpfung von 18% (2000) auf 12,5% (2011) gesunken – das ist der drittletzte Platz innerhalb der Eurozone und widerspricht dem Selbstbild und Anspruch des Landes, über ein starkes und diversifiziertes produzierendes Gewerbe zu verfügen. Über 700.000 industrielle Arbeitsplätze sind im gleichen Zeitraum verloren gegangen. Zudem hat Frankreichs Exportwirtschaft innerhalb Europas und auf den Weltmärkten Marktanteile verloren. Die Handelsbilanz, die noch 2002 einen Überschuss aufgewiesen hatte, hat sich seither ständig verschlechtert und verzeichnete zuletzt ein Defizit in Höhe von 71,2 Mrd. Euro (2011); die Leistungsbilanz ist seit 2005 defizitär (vgl. Kasten „Probleme der Wettbewerbsfähigkeit“).

Hohe Staatsverschuldung

Ein zweites Problembündel besteht in der hohen **Staatsverschuldung**. Diese hat sich in den vergangenen 30 Jahren von damals 20% des BIP mehr als vervierfacht; allein während der Präsidentschaft Sarkozys stieg sie von 65% auf über 85% an. Damit verstößt Frankreich nicht nur gegen bestehende europäische Verpflichtungen (Stabilitäts- und Wachstumspakt, Fiskalpakt); auch der derzeit noch gute Ruf des Landes könnte in Gefahr geraten und die Finanzierungsbedingungen verschlechtern. Natürlich hat auch die schwerste Rezession der Nachkriegszeit im Zuge der weltweiten Finanzkrise 2008/09 zu dieser Lage beigetragen, aber der Kern des Problems ist struktureller Natur. Die hohen Staats- und Sozialleistungsquoten, die im europä-

ischen Vergleich Spitzenwerte erreichen, sowie eine traditionell expansiv ausgelegte Haushaltspolitik haben trotz ebenfalls hoher Steuerbelastungen und Sozialabgaben regelmäßig zu Finanzierungslücken geführt. Diese permanente Überforderung der öffentlichen Hand muss korrigiert werden. Auf dem Spiel stehen, so formuliert es der Rechnungshof, nicht weniger als die Handlungsfähigkeit, die Wachstumschancen und die Unabhängigkeit der französischen Wirtschaftspolitik.²

Diese Probleme sind seit geraumer Zeit bekannt. Indessen mangelte es oft am politischen Willen und am Mut, die notwendigen Konsequenzen zu ziehen. Zwar sind in den vergangenen Jahren durchaus wichtige Reformen verabschiedet worden, etwa die Rentenreform (2010), die Verbesserung der Innovations- und Forschungsförderung (crédit impôt-recherche), die Förderung regionaler Cluster (pôles de compétitivité), die Einrichtung der Mittelstandsbank Oséo (2005), die Schaffung eines Strategischen Investitionsfonds (Fonds stratégique d'investissement, 2009) und die Auflage einer nationalen Anleihe in Höhe von 35 Mrd. Euro zur Finanzierung von Zukunftsprojekten (Emprunt national, 2009). Aber diese Reformen blieben Stückwerk und ließen eine übergreifende Handschrift vermissen. So blieb die Bilanz von Präsident Nicolas Sarkozy (2007-12), der mit dem expliziten Anspruch angetreten war, Frankreich durch Reformen grundlegend zu verändern, trotz mancher zunächst viel versprechender Ansätze³ enttäuschend.

Frankreichs Probleme der Wettbewerbsfähigkeit

Die strukturellen Probleme der französischen Wirtschaft sind seit geraumer Zeit bekannt und in zahllosen Gutachten immer wieder benannt worden. Sie sind nochmals zusammengefasst worden in einem von der Regierung angeforderten Bericht des früheren EADS-Chefs Louis Gallois, der am 5.11.2012 der Öffentlichkeit vorgelegt wurde.

1. Die Industrie verzeichnet einen dramatischen Rückgang, der ihre Substanz bedroht

- Der Anteil der Industrie an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung ist von 18 % (2000) auf 12,5 % (2011) zurückgegangen, mehr als in den Nachbarländern. Frankreich nimmt damit den drittletzten Platz innerhalb der Eurozone ein.
- Die Industriebeschäftigung ist entsprechend gesunken. Allein in den vergangenen 10 Jahren sind etwa 770.000 Arbeitsplätze verloren gegangen.
- Die französische Exportwirtschaft hat Marktanteile verloren: Ihr Anteil innerhalb der EU ist von 12,7 % (2000) auf 9,3 % (2011) gesunken, während der deutsche Anteil von 21,4 % auf 22,4 % gestiegen ist.
- Die Handelsbilanz, die 2002 noch einen Überschuss aufwies, verzeichnet seither wachsende Defizite (2011: 71,2 Milliarden Euro, etwa 3,5 % des Bruttoinlandsprodukts).

2. Die französische Industrie sieht sich von zwei Seiten in die Zange genommen

- Abgesehen von wenigen Exzellenzpositionen sind die Unternehmen vor allem in den mittleren Positionen der Produktpalette präsent, was Qualität und Innovationsintensität betrifft, und können wenig Alleinstellungsmerkmale aufweisen. Damit sind französische Produzenten aber stärker der Preiskonkurrenz ausgesetzt und reagieren auch empfindlicher auf Aufwertungen des Euro.
- Die französische Exportindustrie sieht sich sowohl der deutschen Konkurrenz (die auf qualitative Wettbewerbsfähigkeit setzt und gleichzeitig ihre Arbeitskosten im Griff hat) als auch derjenigen der Schwellenländer ausgesetzt (die kostengünstiger produzieren, aber auch vermehrt Innovationsanstrengungen unternehmen).
- Die französische Industrie hat, um ihre Marktanteile zu halten, oft ihre Preise gesenkt und damit ihre Gewinne geschmälert, was sich in geringeren Investitionsspielräumen niederschlägt.

3. Die Ursachen der Schwäche sind struktureller Natur

- Die Unternehmen geben wenig Geld für Forschung und Entwicklung aus (2011: 1,4 % des BIP; Deutschland: 1,9 %, Schweden: 2,7 %). Die öffentlichen F&E-Ausgaben stehen vergleichsweise gut da, sind aber auf wenige Bereiche konzentriert und zu wenig auf die wirtschaftliche Entwicklung ausgerichtet. Die berufliche Ausbildung ist (mit Ausnahme der Ingenieure) zu wenig auf die Bedürfnisse der Industrie ausgerichtet. Die Industrie ist wenig attraktiv für Berufsanfänger, ihre Rolle für die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung wird nicht anerkannt.
- Die finanzielle Situation der Unternehmen ist unzureichend (zu geringes Eigenkapital; unzureichende Orientierung der Sparguthaben auf die Unternehmensfinanzierung).
- Die Unternehmenslandschaft ist gespalten: hier die großen, weltweit erfolgreichen Konzerne, dort eine Vielzahl von kleinen Unternehmen, von denen zu wenige den Sprung zum großen, selbstständigen Mittelstand schaffen. Ferner ist die Vernetzung der Unternehmen im internationalen Vergleich zu gering.
- Der soziale Dialog in den Unternehmen ist unzureichend, was die gemeinsame Suche nach Lösungen erschwert.
- Es existiert ein dualer Arbeitsmarkt: starre Regeln bei unbefristeten Verträgen, gleichzeitig Ausweitung ungeschützter Arbeitsverträge.

Quelle: Gallois-Bericht, S. 9-14

Eine neue Reformagenda

So steht nun ausgerechnet François Hollande, der mit einem eher klassischen sozialdemokratischen Programm Sarkozy im Mai 2012 aus dem Amt vertrieben, vor der schwierigen Aufgabe, eine durchgreifende Kurswende der französischen Wirtschaftspolitik einzuleiten und jahrelang verschleppte Reformen voranzutreiben. Trugen seine ersten Aktionen im Sommer 2012 noch die Handschrift einer klassisch linken Politik (Steuererhöhungen für Wohlhabende

und Großunternehmen, Einstellung von zusätzlichen Lehrern und Polizisten, Arbeitsbeschaffungsprogramme), wurde die Kluft zwischen den geweckten Erwartungen und der krisenhaften Lage schnell offenkundig. Die sich zuspitzenden Probleme erzwangen geradezu eine Reaktion.

In dieser Situation hat Präsident Hollande in einer Pressekonferenz am 13. 11. 2012 die Flucht nach vorne angetreten und eine umfassende Reform-Agenda angekündigt.

⁴ Louis Gallois: Pacte pour la compétitivité de l'industrie française. Rapport au Premier ministre, Paris, 5.11.2012 (http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/rapport_de_louis_gallois_sur_la_competitivite_0.pdf).

Diese stützt sich auf den Bericht des früheren EADS-Chefs Louis Gallois, den dieser am 5.11.2012 vorgelegt hatte und der Vorschläge für einen „Pakt für die Wettbewerbsfähigkeit der französischen Industrie“ enthält.⁴ Premierminister Jean-Marc Ayrault legte daraufhin am 6.11.2012 einen „Nationalen Pakt für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ vor, der nicht weniger als 35 Einzelmaßnahmen enthält (siehe Kasten „Der nationale Pakt...“). Damit werden **Konturen einer neuen Angebotspolitik** sichtbar, die die Unternehmen entlasten, ihre Innovationsfähigkeit fördern, ihr steuerliches Umfeld stabilisieren, die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und der Arbeitnehmer stärken und mehr kooperative Strukturen fördern will (siehe 2). Darüber hinaus hat sich die Regierung daran gemacht, den verkrusteten Arbeitsmarkt zu reformieren und jedenfalls ein Stück weit zu flexibilisieren, was angesichts zahlreicher Widerstände gerade seitens der Gewerkschaften einen höchst konfliktreichen Kraftakt bedeutet (siehe 3).

Die **zweite große Achse** der neuen Politik **betrifft den Schuldenabbau** zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen. Die Regierung hat ihren bereits bei ihrem Amtsantritt verkündeten Kurs zur Eindämmung der Schuldenkrise bekräftigt. Die jährliche Neuverschuldung sollte von 4,6 % des Bruttoinlandsprodukts 2012 auf 3 % in diesem Jahr reduziert

werden (dies ist allerdings aufgrund der schlechten Wirtschaftslage nicht zu schaffen), um die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu respektieren. Für das Ende seiner Amtszeit 2017 hat der Präsident weiterhin die Nullverschuldung avisiert. Hinter diesen Zahlen steckt eine gewaltige Kraftanstrengung. Allein für 2012 beziffert der Rechnungshof die erzielten strukturellen Verbesserungen auf 28 Mrd. Euro (1,4 % des BIP), für das laufende Jahr 2013 sollen zusätzlich 38 Mrd. Euro (1,9 % des BIP) erwirtschaftet werden. Bis 2017 sollen zusätzlich 10 Mrd. Euro pro Jahr eingespart werden. Wurde die Konsolidierung bislang vor allem durch eine kräftige Erhöhung von Steuern und Abgaben erreicht, so werden in den kommenden Jahren vor allem die Ausgaben gebremst werden müssen. Im vergangenen Jahrzehnt wuchsen die öffentlichen Ausgaben um jährlich real 2,2 %; für dieses und die kommenden Jahre hat die Regierung faktische Nullrunden verfügt. Die hinter all diesen Zahlen steckenden Sparzwänge sind enorm; die notwendigen Einschnitte sind in dieser Größenordnung historisch einmalig. Deshalb werden sie aber durch Einzelmaßnahmen wie etwa die angekündigten Nullrunden für den öffentlichen Dienst nicht zu verwirklichen sein, sondern erfordern strukturelle Reformen des Staats- und Verwaltungssystems (siehe 4) und der Sozialversicherung (siehe 5).

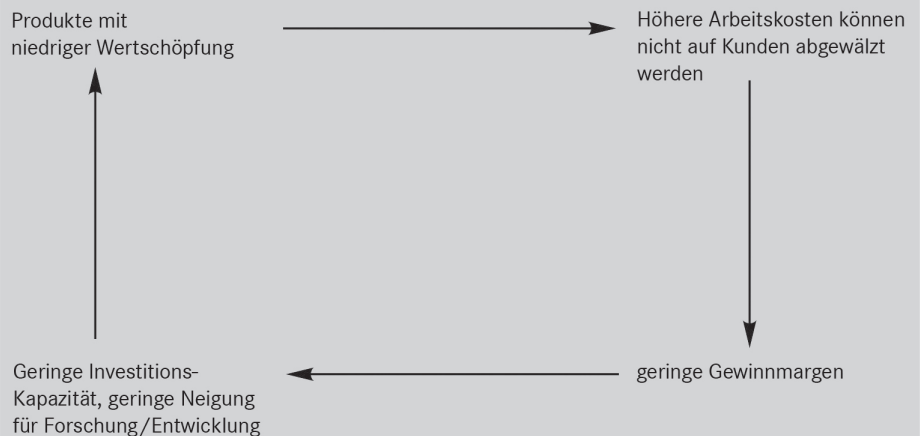
2. Wettbewerbsfähigkeit: Eine neue Angebotspolitik

⁵ Von einigen Ausnahmen abgesehen, wie Luft- und Raumfahrt, Energie, Hochgeschwindigkeitszüge, u.a.

Die Strukturprobleme der Industrie sind in den vergangenen Jahren durch zahlreiche Sachverständigengutachten aufgearbeitet worden und vom Gallois-Bericht 2012 konzise zusammengefasst worden (vgl. Kasten „Frankreichs Strukturprobleme“). **Frankreich hat ein Angebotsproblem.** Die Schwierigkeit besteht darin, dass die französischen Unternehmen sowohl in der kosten- bzw. preisgebundenen als auch in der qualitativen Wettbewerbsfähigkeit Schwächen aufweisen. Diese hängen miteinander zusammen: Die Unternehmen sind mit höheren Steuern und Abgaben belastet als in den Nachbarländern; hinzu kommt die „lohn-treibende“ Funktionsweise des Arbeitsmarktes. Da viele von ihnen⁵ gleichzeitig

eher in den mittleren Segmenten der Produktpalette spezialisiert sind, in denen der Preiswettbewerb schärfer ist als bei höherwertigen Produkten, müssen sie ihre Gewinnmargen reduzieren, um im Geschäft zu bleiben. Das aber verhindert notwendige Investitionen, um auf höherwertige, innovationsaufwendige, weniger preisabhängige Produkte umzusteigen (vgl. Abb.1).

Die Politik muss daher gleichzeitig an beiden Stellschrauben ansetzen: Förderung der Innovationsfähigkeit, aber auch Kostenentlastungen für die Unternehmen.

Abb. 1: Preisliche und qualitative Wettbewerbsfähigkeit: ein Teufelskreis?

Quelle: Natixis: Problèmes économiques de la France: les faits, comment les expliquer?
Flash Economie Nr. 373, 31.5.2012, S.7

⁶ Vgl. die Homepage der Regierung
<http://competitivite.gouv.fr/>

⁷ Patrick Artus: Voit-on un redressement de la France en ce qui concerne la recherche et l'innovation? Natixis Flash Economie, Nr. 201, 28.2.2013.

Im Bereich der Innovation wurde in den vergangenen Jahren bereits einiges getan: Die steuerliche Förderung von F&E-Aufwendungen der Unternehmen (crédit impôt-recherche) wurde 2008 deutlich verbessert und betrug 2011 ca. 5 Mrd. Euro; mit der Schaffung der pôles de compétitivité wurde 2004 die Bildung von lokalen bzw. regionalen Kompetenznetzwerken (Cluster) gefördert, in denen Unternehmen, Forschungs- und Ausbildungsinstitut innovative Partnerschaften eingehen.⁶ 2012 bestanden 71 derartige Wettbewerbspole. Der 2008 eingerichtete Fonds Stratégique d'Investissement beteiligt sich am Kapital von Firmen (2011: Beteiligungen von insgesamt 14,6 Mrd. Euro), um ihre Entwicklung und Innovationsfähigkeit zu fördern. Schließlich wurde 2010 eine nationale Anleihe in Höhe von 35 Mrd. Euro aufgelegt (Grand emprunt national), um Investitionen in Zukunftsfeldern (universitäre Bildung und Ausbildung, Industrielle Entwicklung und Mittelstand, nachhaltige Entwicklung, digitale Wirtschaft) voranzutreiben. Gesamtwirtschaftlich haben sich diese Instrumente allerdings noch nicht spürbar in einer Verbesserung der Forschungs- und Entwicklungsintensität oder der qualitativen Wettbewerbsfähigkeit niedergeschlagen.⁷ Dies verweist darauf, dass angebotspolitische Maßnahmen Zeit brauchen, um ihre Wirkung entfalten zu können. Das gilt auch für die von der neuen Regierung Anfang 2013 geschaffene mittelstands- und innovationsorientierte Bank (Banque publique d'investissement, BPI), die nach

dem Muster der deutschen Kreditanstalt für Wiederaufbau konzipiert ist, einen Großteil der Mittel auf regionaler Ebene vergeben will und dafür über Mittel in Höhe von 42 Mrd. Euro für Kredite, Garantien und Beteiligungen verfügt.

Kurzfristiger ist die Wirkung der **Maßnahmen, die Unternehmen von Steuern und Abgaben entlasten sollen**. Schon die Vorgängerregierungen hatten dieses Instrument mehrfach eingesetzt, um die Lohnkosten im Niedriglohnbereich zu senken. 2012 beliefen sich die Entlastungen auf 27 Mrd. Euro. Dennoch besteht weiterhin Handlungsbedarf. In seiner Pressekonferenz vom 13.11.2012 hat Präsident Hollande offen anerkannt, dass die hohen Arbeitskosten ein Problem für die Unternehmen darstellen. Er hat insbesondere einen Kernpunkt des Gallois-Berichtes aufgegriffen, der einen „Wettbewerbsschock“ durch eine substanzielle Entlastung der Unternehmen erzeugen wollte. Die Regierung setzte diesen Ansatz teilweise um, indem sie eine Entlastung der unternehmerischen Arbeitskosten um 20 Mrd. Euro in den kommenden drei Jahren beschloss (davon 10 Mrd. in diesem Jahr sowie je 5 Mrd. zusätzlich 2014 und 2015). Die Entlastung erfolgt in Form einer Steuergutschrift für die Unternehmen (Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi, CICE). Diese beträgt 6 % basierend auf der Bruttolohnsumme des Unternehmens (bei der aber nur die Löhne bis zum Zweieinhalbfachen des staatlichen Mindestlohnes berücksichtigt werden).

⁸ Vgl. COE-Rexecode, Note d'actualité, 19.11.2012 (<http://www.coe-rexecode.fr/public/Analyses-et-previsions/Etudes/L-impact-du-credit-d-impot-pour-la-competitivite-et-l-emploi-sur-le-cout-du-travail>); Mathieu Plane: Quel impact du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi? OFCE, le blog, 1.2.2013 (<http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/?p=3225>).

Erste Analysen gehen davon aus, dass mit dieser Maßnahme eine durchschnittliche Lohnkostensenkung von 2,9 % erreicht wird. In lohnintensiven Branchen im Dienstleistungsgewerbe, aber auch beim Bau ist der Effekt allerdings höher (bis 4 %). Während die Regierung sich 300.000 zusätzliche Arbeitsplätze bis 2017 erhofft, geht das Wirtschaftsforschungsinstitut OFCE nur von 145.000 aus.⁸ Analytiker der BNP Paribas schätzen, dass mit der Steuerentlastung etwa ein Viertel des Verlustes an preislicher Wettbewerbsfähigkeit kompensiert werden kann, der seit 2000 eingetreten

ist – das ist mehr als bloße Symbolpolitik, reicht aber alleine nicht aus, um die Wirtschaft und speziell die Industrie zu redynamisieren. Auf Seiten der Linken wird überdies kritisiert, dass mit den Maßnahmen Anreize für niedrig bezahlte Arbeitsplätze geschaffen werden. Umso wichtiger wird es deshalb sein, die weiteren von der Regierung angekündigten angebotspolitischen Maßnahmen – etwa im Bereich der Mittelstandsfinanzierung oder der Stabilität der unternehmerischen Rahmenbedingungen – zügig in Angriff zu nehmen.

Der nationale Pakt für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung: Grundzüge der neuen Politik

Der Plan umfasst 35 Einzelmaßnahmen, die um acht Achsen gruppiert sind:

1. Steuerliche Entlastung der Unternehmen um 20 Mrd. Euro: Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
2. Finanzierung für kleine und mittlere Unternehmen: u.a. Gründung einer Mittelstandsbank (Banque publique d'investissement) nach dem Muster der deutschen KfW, Bankenreform, Erleichterung des Zugangs zu den Kapitalmärkten
3. Verstärkung der Innovationsförderung
4. Förderung von kooperativen Produktionsstrukturen: Unternehmensnetzwerke; 2 Vertreter der Arbeitnehmer in den Verwaltungs- bzw. Aufsichtsräten
5. Unterstützung exportierender Firmen; Stärkung der Attraktivität des Standorts Frankreich
6. Berufliche Aus- und Fortbildung für Jugendliche und Arbeitnehmer: u.a. mehr duale Ausbildungen; bessere Abstimmung der Aus- und Fortbildungsinhalte auf die Bedürfnisse der Unternehmen, persönliches Fortbildungskonto
7. Vereinfachung und Stabilität der steuerlichen Rahmenbedingungen und Reglementierungen
8. Beispielhaftes öffentliches Handeln: u.a. Konsolidierung der öffentlichen Finanzen, Strukturreformen auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten, Schaffung einer neuen Institution für zukunftsorientierten Dialog, Reflexion und Expertise

Quelle: Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi (<http://www.gouvernement.fr/presse/pacte-national-pour-la-croissance-la-competitivite-et-l-emploi>)

3. Arbeitsmarktreform – Agieren in der Tabuzone

⁹ Patrick Artus: France: un cas d'école de marché du travail d'insiders. Natisix Flash Economie, Nr. 57, 18.1.2013.

Die Reform des Arbeitsmarktes ist ein politisch äußerst heikler und konfliktträchtiger, gleichzeitig aber auch zentral wichtiger Teil der neuen Politik. Die starren Regeln des Kündigungsschutzes für unbefristete Arbeitsverträge haben die Unternehmen dazu verleitet, immer mehr befristete Verträge abzuschließen. Diese bilden mit 85 % die große Mehrheit bei neuen Arbeitsverträgen. Das Resultat ist ein dualer Arbeitsmarkt, in dem die Anpassungslast bei konjunkturellen Schwankungen oder Strukturanpassungen allein auf den ungeschützten, mit befristeten Verträgen versehenen Arbeitnehmern lastet.⁹ Dazu kommt,

dass Unternehmen auf konjunkturelle oder strukturelle Anpassungsprobleme oft mit Entlassungen reagieren, während Möglichkeiten einer Abfederung durch ausgehandelte Flexibilität zu wenig wahrgenommen werden. In diesem Zusammenhang wird oft auf die Praxis kooperativer Krisenüberwindung in deutschen Unternehmen verwiesen. Seit Jahren wiederholen sich Rufe nach einer Reform, die den Unternehmen mehr Flexibilität und den Arbeitnehmern mehr Absicherungen und Möglichkeiten der Mobilität gibt. 2008 erfolgte ein erster Schritt, als die Sozialpartner ein Abkommen aushandelten, das die

¹⁰ Gilbert Cette / Jacques Barthélémy: France: un tournant social? Telos-eu, 5.2.2013 (<http://www.telos-eu.com/fr/politique-economique/marche-du-travail/france-un-tournant-social.html>).

¹¹ Vgl. Marc Deluzet: Un accord pour l'emploi et la compétitivité. Fondation Jean-Jaurès, note nr. 154, 23.1.2013.

Möglichkeit einer einvernehmlichen Auflösung eines Arbeitsvertrages unter Wahrung der Arbeitnehmerrechte auf Arbeitslosenversicherung eröffnete (rupture conventionnelle).

Die Regierung hat ihre Absicht bekräftigt, weitergehende Reformen zu verwirklichen, und die Dachverbände der Sozialpartner im September 2012 aufgefordert, auf der Basis eines Orientierungspapiers des Arbeitsministeriums darüber zu verhandeln. Die Vorgabe lautete, Arbeitnehmerschutz und -förderung und mehr Flexibilität für die Unternehmen ausgewogen zu verbinden (auch wenn das Tabuwort Flexibilität peinlichst vermieden wurde) und den sozialen Dialog in den Unternehmen zu stärken. Die Verhandlungen waren wie erwartet schwierig und äußerst kontrovers, endeten aber dennoch am 11.1.2013 mit einem Abkommen, das von den Unternehmensverbänden und von drei der fünf repräsentativen Gewerkschaften (CFDT, CGC, CFTC) unterzeichnet wurde. Allerdings verweigerten zwei große Gewerkschaften (CGT und Force ouvrière) ihre Unterschrift und mobilisieren seither gegen das Abkommen, das von ihnen als einseitige Deregulierung des Arbeitsmarkts scharf kritisiert wird.

Einigung der Sozialpartner

Das Abkommen schafft neue Elemente der Flexibilität, um auf wirtschaftliche Probleme zu reagieren, etwa die Möglichkeit, im Falle einer konjunkturellen Krise durch eine Unternehmensvereinbarung (mit der Mehrheit der Gewerkschaften) für 2 Jahre Arbeitszeiten und Löhne anzupassen, um Arbeitsplätze zu sichern. Ferner werden bisherige juristische Unsicherheiten für Unternehmen über 50 Beschäftigten bei Entlassungen bzw. Sozialplänen beendet und Prozeduren vereinfacht. Die interne Mobilität von Beschäftigten wird erleichtert. Bei Sozialplänen erhalten die Firmen die Möglichkeit der Einflussnahme, um Arbeitnehmer mit bestimmten beruflichen Kompetenzen halten zu können. Über die Einführung von Kurzarbeit nach deutschem Muster soll gesondert verhandelt werden. **Im Gegenzug erhalten die Arbeitnehmer mehr Rechte** (Karrierelauf, persönliches „Fortbildungskonto“), ihre Mobilität wird erleichtert, die Unternehmen müssen ihnen eine Kranken-Zusatzversicherung anbieten.

Durch eine Art Malus-System wird der Arbeitgeberbeitrag zur Arbeitslosenversicherung (4 % des Bruttolohns) bei sehr kurz befristeten Arbeitsverträgen (unter 3 Monaten) auf bis zu 7 % (unter einem Monat) angehoben, um den Rückgriff auf derartige befristete Arbeitsverhältnisse zu bremsen. Schließlich werden neue Felder sozialer Verhandlungen im Unternehmen eröffnet (interne Mobilität, Überwindung konjunktureller Krisen, Kurzarbeit).

Dabei wird auch Neuland betreten: Künftig sollen in Großunternehmen (mit mehr als 10.000 Beschäftigten weltweit oder 5.000 in Frankreich) zwei Arbeitnehmervertreter Sitz und Stimme im Aufsichts- bzw. Verwaltungsrat haben. Das dürfte die französische Unternehmenskultur nachhaltig verändern: Erstmals lassen die Unternehmen die Präsenz von Arbeitnehmervertretern in den Führungsgremien zu, und erstmals akzeptieren die Gewerkschaften eine Mitsprache und -verantwortung für die Entwicklung der Unternehmen. Auf jeden Fall öffnet das Abkommen **neue Wege kooperativer Bewältigung von Problemen** in den Unternehmen mit positiven Auswirkungen auf ihre Anpassungsfähigkeit.

Abgesehen von ablehnenden Stimmen seitens der Gewerkschaften CGT und Force ouvrière sowie der Linken ist das Abkommen überwiegend auf Zustimmung gestoßen. Denn es versucht erstmals konkret, „die Bedingungen für einen besseren Ausgleich zwischen ökonomischer Leistungsfähigkeit und Schutz der Arbeitnehmer zu schaffen.“¹⁰ Wenngleich damit nur ein erster Schritt getan wird, verkrustete Strukturen und Regeln aufzubrechen, wird die politische Signalwirkung hervorgehoben. Gelobt wird die Methode der Regierung, die Sozialpartner in die Suche nach Lösungen einzubeziehen, ohne dabei von der grundsätzlichen Reformvorgabe abzuweichen; ebenso findet der Mut der Sozialpartner, sich in einer wirtschaftlich ungünstigen Situation an ein schwieriges Tabu-Thema zu wagen, Anerkennung.¹¹

Zunächst steht nun die **politische Umsetzung des Abkommens** an. Die Regierung hat dem Parlament am 25.2.13 eine Gesetzesvorlage zugeleitet, die den Inhalt des Abkommens nahezu vollständig übernommen hat. Sie steht

gegenüber den unterzeichnenden Verbänden im Wort, den mühsam ausgehandelten Kompromiss nicht einseitig zu verändern. Gleichzeitig kann sie hoffen, den zu erwartenden Protest mit Hinweis auf den Kompromiss der Sozialpartner abwehren zu können. Das Problem ist, dass mit CGT und Force ouvrière zwei große Gewerkschaften das Projekt als einseitige Deregulierung des Arbeitsmarkts denunzieren und diese Einstellung im linken Flügel

der sozialistischen Parlamentsfraktion Widerhall findet. Es bleibt abzuwarten, ob die Regierung den Kern der Reform gegen Aufweichungsversuche aus dem eigenen Lager erfolgreich verteidigen und durchsetzen kann. Auf jeden Fall wird der – noch offene – Ausgang des parlamentarischen Verfahrens ein wichtiger, vielleicht entscheidender Test für die Reformbereitschaft und –fähigkeit des Präsidenten und seiner Regierung insgesamt sein.

4. Staat und Verwaltung: Reizthema Verschlankung

¹² Zahlen nach Cour des comptes, Les effectifs de l'Etat 1980-2008. Un état des lieux, Paris 2009, S. 10 ff.

¹³ Jean-Marc Ayrault: Déclaration sur les grandes orientations de la modernisation de l'action publique, Paris, 18.12.2012 (<http://discours.vie-publique.fr/notices/123002414.html>).

¹⁴ Vgl. z.B. Études économiques de l'OCDE: France, Paris: OECD 2011, S. 62, mit Bezug auf den Global Governance Indicator der Weltbank.

¹⁵ Vgl. LesEchos.fr, 13.2.2013.

Die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen wird um eine kritische Überprüfung der staatlichen Ausgaben nicht herumkommen. Die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist von 1980 bis 2008 unaufhaltsam um 36 % auf 5,3 Millionen gestiegen. Zählt man noch die 1,1 Millionen Beschäftigte in öffentlichen Unternehmen und die Angestellten der Sozialversicherungsträger hinzu, arbeitet etwa jeder vierte Beschäftigte in Frankreich im öffentlichen Sektor.¹² Die Staatsquote (d.h. der Anteil der öffentlichen Ausgaben am BIP) hat mit knapp 57 % einen Spitzenwert in Europa erreicht; allein seit 2007 ist er um 5 Prozentpunkte gestiegen. „Kann man sagen, dass sich das öffentliche Handeln deshalb in den fünf Jahren verbessert hat?“, fragt Premierminister Ayrault rhetorisch, um gleich die Antwort zu geben: „Dies ist offensichtlich nicht der Fall.“¹³ Denn die Effizienz des ausgedehnten Staats- und Verwaltungssektors entspricht bei weitem nicht seinen Kosten¹⁴ – ganz abgesehen davon, dass die hohen Staatsausgaben seit Jahren hohe strukturelle Defizite verursachen (vgl. Tabelle 1). Da auch der Weg neuer Steuererhöhungen angesichts einer bereits sehr hohen Abgabenbelastung weitgehend ausgereizt ist, bleibt der Weg über Ausgabenkürzungen – am besten verbunden mit Reformen in Staat und Verwaltung.

Nicht ohne Grund ist die **Staats- und Verwaltungsreform** schon seit Jahrzehnten ein Dauerbrenner der französischen Politik. Zuletzt hatte Präsident Sarkozy eine umfassende Bestandsaufnahme der öffentlichen Verwaltungen, ihrer Aufgaben, Organisations- und Interventionsformen unternommen (Révision générale des politiques publiques, RGPP)

und gleichzeitig erstmals die Zahl der Staatsbeamten um insgesamt 150.000 verringert, indem nur jede zweite altershalber freiwerdende Stelle wieder besetzt wurde. Sein Nachfolger hat zwar diese Politik gestoppt und die Schaffung von 60.000 neuen Lehrerstellen bis 2017 angekündigt (dazu kommen 2.500 neue Stellen bei der Polizei). In den anderen Ressorts stehen die Zeichen aber auf Verringerung des Personals. Darüber hinaus hat die neue Regierung mit der Modernisierung des öffentlichen Handelns (Modernisation de l'action publique) ihrerseits eine umfassende Evaluierung aller öffentlichen Strukturen und Politiken begonnen. Im Visier sind Effizienzsteigerungen, aber auch Einsparungen. Der Premierminister verweist z.B. auf die Zahl von 7.000 (!) verschiedenen Subventionen und Hilfsmaßnahmen zugunsten der Unternehmen, die zusammen jährlich knapp 100 Mrd. Euro kosten.

In diesem Jahr sollen etwa 40 Felder öffentlicher Maßnahmen evaluiert werden. So hat Wirtschaftsminister Pierre Moscovici drei Experten mit der Überprüfung der erwähnten Subventionen an Unternehmen beauftragt. Dabei hat er auch eine Vorgabe gemacht: Die Vorschläge sollen Einsparungen in Höhe von 1 Mrd. Euro für 2014 und zusätzlich 1 Mrd. Euro ab 2015 ermöglichen. Weitere Vorgaben der Regierung betreffen die berufliche Ausbildung (1,3 Mrd. Einsparungen) und die Familienpolitik (1,5 Mrd. bis 2016), die Wasserversorgung oder die Wohnungspolitik.¹⁵

Inwieweit diese Durchforstung der öffentlichen Politiken Früchte tragen wird, bleibt abzuwarten. Entlastungen

¹⁶ Vgl. Henrik Uterwedde: Ein neuer Anlauf zur Territorialreform in Frankreich, in: Jahrbuch des europäischen Föderalismus 2010, Baden-Baden: Nomos 2010, S. 234-244.

¹⁷ François Hollande, Rede auf den États généraux de la démocratie territoriale, 5.10.2012.

des Staatshaushaltes sind eher mittel- als kurzfristig zu erwarten. Zudem werden mögliche Reformen auf heftigen Widerstand betroffener Verwaltungen, Gewerkschaften und Verbände stoßen.

Reform der Dezentralisierung

Dies gilt auch für eine andere Dauerbaustelle des Staats- und Verwaltungssystems: **die territorialen Strukturen**. Seit geraumer Zeit wird kritisiert, dass seit der Dezentralisierung von 1982 das System der territorialen Verwaltung immer komplexer geworden ist: zu viele Ebenen, zu viele Instanzen, schwerfällige und oft undurchsichtige Verfahren, Überlappung der Kompetenzen zwischen Gebietskörperschaften, Mischfinanzierungen... Dadurch sind auch die Kosten gestiegen. So haben die Gebietskörperschaften im Zuge ihrer neuen Kompetenzen seit 1980 ihr Personal um über 70 % ausgeweitet, ohne dass in der staatlichen Zentralverwaltung Stellen entfallen wären.

Wie schon sein Vorgänger Sarkozy¹⁶ zielt auch Präsident Hollande auf eine Vereinfachung des Systems, weil „die Grenzen unserer territorialen Organisation erreicht (sind)“.¹⁷ Ein entsprechender Gesetzesentwurf ist in Vorbereitung und soll am 10.4.2013 dem Parlament zugeleitet werden, Eckpunkte sind:

- Eine Konzentration der territorialen Verwaltung auf vier Ebenen (Staat, Region, Département, kommunale und interkommunale Ebene)

- Eine klarere Zuweisung von Kompetenzen (so soll die Region künftig als einzige Gebietskörperschaft federführend für die territoriale wirtschaftliche Entwicklung, berufliche Ausbildung, Innovation und Unternehmensförderung sein)
- Ein neues Gremium auf regionaler Ebene (Conférence territoriale de l'action publique, CTAP) soll künftig das öffentliche Handeln aller Gebietskörperschaften der Region koordinieren
- Sonderregelungen sind für die Metropolen Paris/Ile de France, Lyon und Aix-Marseille vorgesehen.

Heftige Diskussionen mit den – derzeit überwiegend dem linken Regierungslager angehörenden – Bürgermeistern, Départements- und Regionalpräsidenten sind zu erwarten, weil die Reform (wenngleich eher moderat) in zahlreiche tradierte Besitzstände eingreift. Dass es dabei auch um Einsparungen geht, ist allen Beteiligten klar. In diesem Zusammenhang hat die Regierung pauschale Kürzungen der Globalzuwendungen an die Gebietskörperschaften in Höhe von jeweils 1,5 Mrd. Euro für die Jahre 2013-2015 verkündet.

Ein erster Test über die Bereitschaft, Veränderungen zu akzeptieren, wird das Referendum in der Region Alsace sein. Dort werden die Wähler am 7.4.2013 darüber abstimmen, ob die bisherigen drei Gebietskörperschaften (2 Départements, 1 Region) durch eine einheitliche Gebietskörperschaft abgelöst werden. Dies wäre ein erster deutlicher Schritt zur Vereinfachung der territorialen Verwaltung, der Signalwirkung haben könnte.

5. Sozialversicherung vor empfindlichen Einschnitten

¹⁸ Patrick Artus: Réduction des dépenses publiques en France: comment faire? Natixis Flash Economie Nr. 202, 1.3.2013, S. 7.

Einen wesentlichen Anteil an den öffentlichen Defiziten tragen die Systeme der Sozialversicherung. Frankreichs im europäischen Vergleich sehr gut ausgebauter Sozialstaat ist ausgesprochen kostenintensiv und beansprucht knapp ein Drittel des jährlichen Bruttoinlandsprodukts (2011 waren es 32,1 % des BIP im Vergleich zu ca. 26,5 % in den übrigen Ländern der Eurozone).¹⁸ Die ohnehin prekäre Finanzierung ist durch die schlechte Wirtschaftslage der vergangenen Jahre noch schwieriger geworden

und hat zu wachsenden Defiziten in den einzelnen Zweigen der sozialen Sicherung geführt.

a) In der Arbeitslosenversicherung wird für dieses Jahr ein Defizit von 4,9 Mrd. Euro erwartet, was den Schuldenstand Ende 2013 auf voraussichtlich 18,6 Mrd. Euro ansteigen lässt. Es besteht dringender Handlungsbedarf, zumal sich der Rechnungshof in einem Sondergutachten sehr kritisch über die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik

¹⁹ Vgl. Jean-Baptiste Chastand: La Cour des comptes s'attaque à l'indemnisation des chômeurs, lemonde.fr, 23.1.2013.

²⁰ Conseil d'orientation des retraites, Bericht vom Dezember 2012.

²¹ Vgl. Astrid Kufer: Ende der Rente mit 60. Eine Analyse der französischen Rentenreform 2010, Aktuelle Frankreich-Analyse Nr. 24, November 2010.

²² Patrick Artus, a.a.O., S. 8.

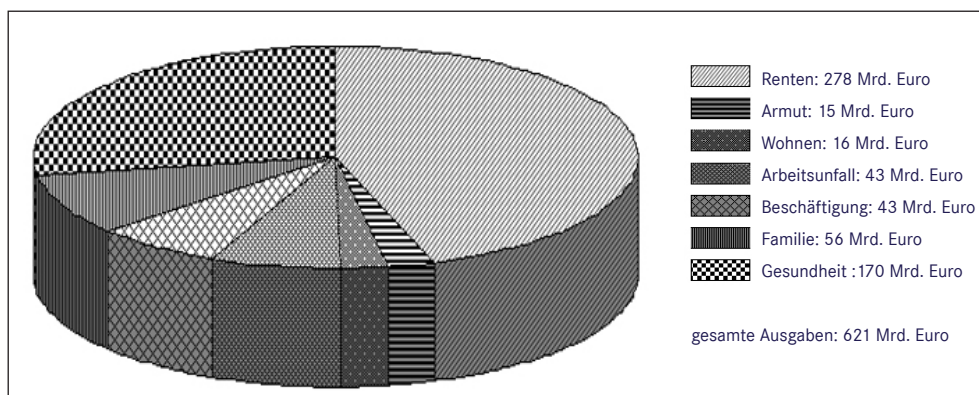
geäußert hat. Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung sind deutlich großzügiger als in vielen Nachbarländern, auch und gerade für Bezieher höherer Gehälter; dazu kommen Erstattungsregeln für befristete Beschäftigte, die sehr kostspielig sind und die Unternehmen geradezu dazu verleiten, prekäre und kurz befristete Arbeitsverträge anzubieten. Auch die Effizienz der Arbeitsverwaltung wird vom Rechnungshof in Frage gestellt.¹⁹ Der Rechnungshof spricht sich für deutliche Einsparungen im Leistungssystem aus. Ansprechpartner sind hier zunächst die Sozialpartner, weil die Arbeitslosenversicherung UNEDIC paritätisch verwaltet wird. Arbeitgeber und Gewerkschaften werden turnusgemäß in diesem Jahr eine neue Vereinbarung aushandeln, die ab 2014 gelten soll.

b) Die Rentenversicherung wies 2011 ein Defizit von 14 Mrd. Euro auf. Für 2017 wird es auf 21,3 Mrd. und 2020 auf 25 Mrd. Euro prognostiziert.²⁰ Die 2010 durchgesetzte Rentenreform der Regierung Sarkozy, die unter anderem die Lebensarbeitszeit verlängert hat, konnte demnach die Finanzierung nicht dauerhaft sichern.²¹ Eine neue Reform ist dringend erforderlich.

Derzeit werden unterschiedliche Reformpläne diskutiert:

- keine automatische Anpassung der Renten an die Preissteigerungen, was auf eine schleichende Absenkung des Rentenniveaus herausläuft; dies wird offensichtlich vom Premierminister erwogen
- Erhöhung der Rentenversicherungsbeiträge um 1,1 Prozentpunkte, oder Absenkung des Rentenniveaus um 5%, oder Hinausschieben des Renteneintrittsalters um weitere 6 Monate; diese Überlegungen sind vom Conseil d'orientation de la retraite in die Debatte geworfen worden
- Angleichung der Regeln und Berechnungsgrundlagen des öffentlichen Sektors an die weniger großzügigen Standards der Privatwirtschaft
- Modulierung des Rentenalters abhängig von der sozialen Gruppe oder ihrer statistischen Lebenserwartung

Abb. 2: Ausgaben der Sozialversicherung 2010 (in Mrd. Euro)



Die Regierung kann argumentieren, dass derzeit die Rentner im Durchschnitt ein Lebensniveau aufweisen, das um 15% höher ist als das der Berufstätigen (Le Monde, 20.2.2013), selbst wenn es große soziale Unterschiede gibt und etwa jeder zehnte Rentner, wie auch jeder zehnte Berufstätige, unterhalb der Armutsschwelle lebt. Auch sind die Ausgaben für Renten in Frankreich (2011: 12,3% des BIP) wesentlich höher als in den übrigen Ländern der Eurozone (9,5%

des BIP)²². Dennoch sind die notwendigen Einschnitte politisch brisant. François Hollande versucht deshalb auch hier, die Sozialpartner mit ins Boot zu nehmen. Er hat im Februar 2013 eine Expertenkommission (Commission pour l'avenir des retraites) eingerichtet, die bis zum Juni dieses Jahres Szenarien und Vorschläge erarbeiten soll, wie die Finanzierungslücke geschlossen werden kann. Im Juli wird eine Sozialkonferenz der Regierung mit den Spitzenverbänden der Sozialpartner

²³ Sie machen 3,2 % des BIP aus gegenüber 2 % in den übrigen Ländern der Eurozone. Die gesamten Leistungen für Familien werden auf 77 Mrd. Euro geschätzt.

²⁴ So die Berechnungen des OFCE: Gérard Cornilleau/Thierry Debrand: Crise et déficit de l'assurance maladie. Faut-il changer de paradigme? In: Revue de l'OFCE, Januar 2011, S. 315-332.

²⁵ Vgl. das umfassende Dossier des Think tanks IFRAP: Dépenses sociales – les prestations passées au crible, in: Société civile Nr. 131, Januar 2013, S. 9-24.

²⁶ Edouard Coty: Le pacte de confiance pour l'hôpital, Paris, März 2013 (http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/Pacte_de_confiance-rapport_de_synthese.pdf).

über diese Vorschläge beraten; bis Ende 2013 soll dann eine neue Rentenreform beschlossen werden.

c) Die in Frankreich traditionell großzügigen Familienbeihilfen²³ weisen derzeit ein jährliches Defizit von 2,6 Mrd. Euro auf. Auch sie stehen deshalb unter Reformdruck. Die Regierung hat deshalb einen Experten benannt, der Vorschläge mit dem Ziel unterbreiten soll, möglichst bald, spätestens bis 2016 wieder zum Gleichgewicht zurückzukehren. Im Gespräch sind derzeit verschiedene Einsparungsmöglichkeiten:

- Besteuerung der Familienbeihilfen (brächte etwa 800 Millionen Euro)
- Einkommensgrenzen für den Anspruch auf Beihilfen (brächte 1-2 Mrd Euro)
- Zusammenlegung bestimmter Beihilfen (brächte 1 Mrd. Euro)
- Degressive Gestaltung der Beihilfen nach Einkommen

Mit heftigen Protesten nicht nur der Familienverbände ist zu rechnen. 11,4 Millionen Familien sind Nutznießer familienpolitischer Leistungen, und der Symbolwert der seit 1944 konsequent ausgebauten Familienpolitik ist sehr hoch. Schon in der

Vergangenheit haben mehrere Regierungen vergeblich versucht, das Bedürftigkeitsprinzip einzuführen. Ihnen wurde der Gleichheitsgrundsatz entgegen gehalten, der sozialstaatliche Leistungen für alle Franzosen proklamiert. Insofern muss sich die Regierung auf schwierige Debatten einstellen.

d) Auch die Krankenversicherung weist seit 2000 hohe Defizite auf (für 2013 werden 5,3 Mrd. Euro erwartet). Dies ist zum Teil Ergebnis der schwierigen Konjunktur, aber auch hier gibt es einen strukturellen Effekt, der auf jährlich ca. 0,35 % des BIP (6-7 Mrd. Euro) oder mehr geschätzt wird:²⁴ Ausgabensteigerungen, die über das Wachstum des Sozialprodukts hinausgehen. Reformen sind dringend geboten, wobei vor allem der (öffentliche und private) Krankenhaussektor im Vordergrund steht, der mit knapp 84 Mrd. Euro den Löwenanteil, d.h. knapp 47 % der Gesundheitsausgaben stellt.²⁵ Hier hat die Gesundheitsministerin auf der Grundlage eines Expertenberichts²⁶ für den kommenden Herbst eine Änderung des Finanzierungsmodus der Krankenhäuser in Aussicht gestellt.

6. Perspektiven

Die vom Präsidenten eingeleitete Politik der Entschuldung und des Wandels summiert sich zu einer **beachtlichen Wende der Wirtschafts- und Sozialpolitik**. Sie zeigt, dass die Regierung den Ernst der Lage erkannt hat und gewillt ist, notwendige Veränderungen voranzutreiben. Die eingeleitete Politik der Entschuldung, wenn sie denn durchgehalten wird, stellt eine beachtliche Kraftanstrengung dar, um das strukturelle Defizit der öffentlichen Haushalte nachhaltig zu senken. Erstmals hat der Präsident auch die Vorstellung öffentlich in Frage gestellt, immer mehr Staatsausgaben würden mehr Wachstum und Wohlstand bringen. Darüber hinaus hat er, in Fortführung mancher Ansätze seiner Vorgänger, eine neue Angebotspolitik auf den Weg gebracht und sich dabei auch an bislang tabuisierte Reformen gewagt.

Gewiss gibt es Anlass zu Kritik: Manches ist zu zaghaft, manches noch gar nicht in Angriff genommen, nicht alle Schritte erscheinen schlüssig. Aber bei allen

Halbherzigkeiten und Widersprüchen: Wichtig ist, dass Bewegung in verfestigte Strukturen kommt und damit eine Dynamik der Veränderung möglich wird.

Zur Zeit wird in Deutschland eine Bilanz der vor zehn Jahren eingeleiteten „Agenda 2010“-Politik Gerhard Schröders gezogen. Die Hollande-Agenda ist bei allen Unterschieden durchaus ähnlich einzuschätzen, auch wenn sie etwa bei der Arbeitsmarktreform bewusst nicht Schröders Weg geht (etwa bei der Absenkung des Arbeitslosengeldes oder der Öffnung des Niedriglohnssektors). Hollande hat sich angesichts heftiger sozialer und politischer Widerstände auch gegen eine reine Schocktherapie entschieden: Zum einen durch verteilungs- und beschäftigungspolitische Signale an die Arbeitnehmer, zum anderen durch einen **dialogorientierten Kurs, der die Sozialpartner aktiv in den Wandel einzubinden versucht**.

²⁷ Meinungsumfrage CSA für Les Echos; nach www.lesechos.fr, 7.3.2013.

²⁸ Jean-Marc Ayrault: Pour un nouveau modèle français, in: Le Monde, 4.1.2013, S.14.

²⁹ Vgl. die Äußerungen des FDP-Politikers Rainer Brüderle auf dem FDP-Parteitag: „Der Grande Nation droht ein grandioser Absturz“, erklärte Brüderle. In Frankreich sei derzeit „die fatale Auswirkung sozialistischer Politik zu beobachten.“ Nach www.wallstreet-journal.de, 10.3.2013: „Brüderle poltert gegen Frankreich“.

Dies kostet Zeit und droht auch manchmal, Reformen zu verwässern. Dennoch ist dieser mühselige Weg richtig, weil nur so der soziale Dialog gestärkt und Verbände wie Sozialpartner mit in die Verantwortung genommen werden können. In dieser Hinsicht ist die Reform des Arbeitsmarkts zentral wichtig für die gesamte Politik Hollandes. Einerseits: Die Verhandlungen waren mühsam, das Ergebnis ist in mancher Hinsicht hinter den Erwartungen zurückgeblieben, überdies verweigerten zwei wichtige Gewerkschaften ihre Unterschrift. Andererseits: Die übrigen Sozialpartner haben sich der Mühe unterzogen, einen ausgewogenen Reformkompromiss zur erarbeiten. Wenn Hollande die parlamentarische Umsetzung dieses Verhandlungsergebnisses erreicht, wird er die Reform des Arbeitsmarktes ungeachtet ihrer inhaltlichen Grenzen als Erfolg für seinen dialogorientierten Kurs verbuchen können.

Ein schwieriger Weg

Allerdings ist Hollande erst am Beginn eines schwierigen Weges. Die angekündigten Maßnahmen müssen jetzt durchgesetzt werden, wie die Arbeitsmarktreform, oder sie müssen erst noch konkretisiert werden. Viele Veränderungen werden überdies Zeit brauchen, um ihre Wirkung zu entfalten. Dabei wird 2013 zu einem Schlüsseljahr. Die wirtschaftliche Lage in den kommenden Monaten wird sich kaum verbessern; die von Hollande in Aussicht gestellte Umkehr auf dem Arbeitsmarkt am Ende des Jahres ist höchst unsicher. Das Vertrauen in den Präsidenten ist auf einem Tiefpunkt angekommen: Nur noch 33% der Franzosen trauen ihm zu, dass er die Probleme des Landes meistern kann; 62% sprechen ihm das Misstrauen aus.²⁷ Diese Unzufriedenheit kann sich noch steigern, wenn sich die angekündigten Veränderungen und die darin enthaltenen finanziellen Zumutungen konkretisieren.

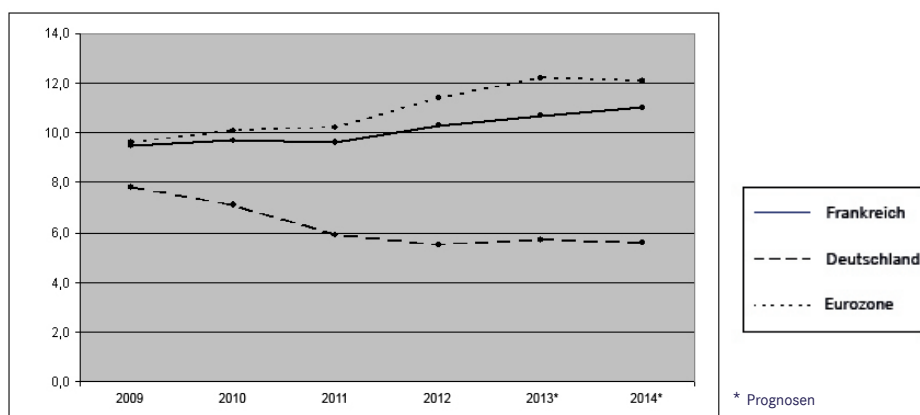
Für den Präsidenten wird es jetzt darauf ankommen, nicht hektisch zu reagieren und den eingeschlagenen Weg mutig fortzusetzen. Gerade weil seine Politik in diesem Jahr keine oder nur wenige sichtbare Ergebnisse wird vorweisen können, muss die Perspektive verdeutlicht werden. Dies hat Premierminister Ayrault zu Beginn des Jahres in einem Beitrag für die Zeitung Le Monde versucht, der den programmatischen Titel „Für ein neues französisches Modell“ trägt. Frankreichs tradiertes Politik-, Wirtschafts- und Sozialmodell ist heute in vieler Hinsicht geschwächt und bedroht; weder ein radikaler „Bruch“ (eine Anspielung auf die Rhetorik Sarkozys) noch ein krampfhaftes Festhalten am status quo sind hilfreich. Es geht vielmehr darum, „das französische Modell grundlegend zu erneuern, um es an die heutige Zeit anzupassen... Dazu braucht es Klarsicht und Mut.“²⁸ Präsident Hollande hat seinerseits im März eine Reihe von Besuchen in französischen Regionen und Städten begonnen, die das Ziel haben, intensiv für den eingeschlagenen Kurs zu werben.

Frankreich steht am Scheideweg. Die kumulierten ökonomischen und finanziellen Probleme haben eine wirtschaftspolitische Kehrtwende geradezu erzwungen – auch hier drängen sich Parallelen zur deutschen Agenda-Politik vor zehn Jahren auf. Präsident Hollande hat das Signal zum Umsteuern gegeben, auch wenn das noch nicht jeder gemerkt hat.²⁹ Jetzt steht er vor der schwierigen Aufgabe, den neuen Kurs umzusetzen. Aus deutscher Sicht ist es fundamental wichtig, dass Frankreichs Wirtschaft wieder Tritt fasst. Schon deshalb verdient Hollandes Politik des Wandels den Respekt und die Unterstützung seiner europäischen Nachbarn, gerade auch Deutschlands – und keine polemischen Absturz-Szenarien.

Tabelle 1: Wirtschaftsdaten Frankreichs (2009 – 2014)

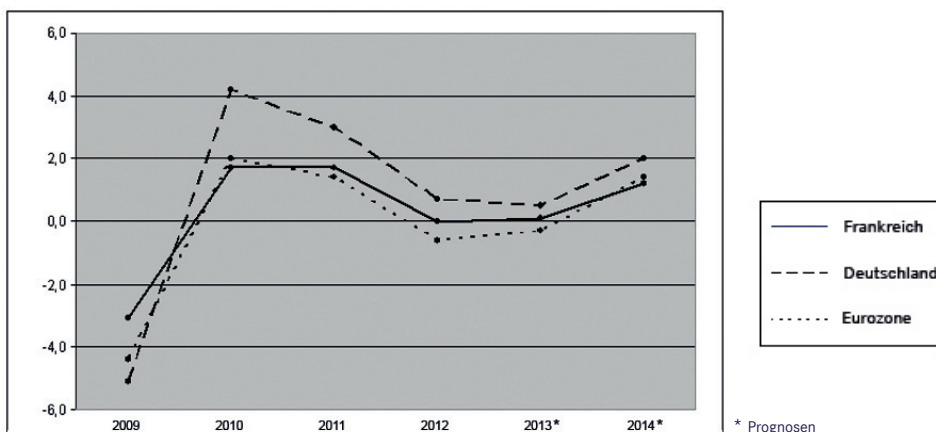
	1992-2008*	2009	2010	2011	2012**	2013**	2014**
Bruttoinlandsprodukt ¹	1,8	-3,1	1,7	1,7	0,0	0,1	1,2
Öffentlicher Konsum ¹	1,5	2,5	1,8	0,2	1,4	1,3	1,3
Privater Konsum ¹	1,8	0,3	1,5	0,3	0,0	0,2	1,2
Bruttoanlageinvestitionen ¹	2,3	-10,6	1,2	3,5	0,0	-1,5	1,8
Exporte ¹	4,7	-12,1	9,6	5,3	2,3	2,0	4,7
Importe ¹	4,9	-9,6	8,9	4,9	-0,3	0,9	5,0
Handelsbilanz ²	0,1	-2,2	-2,5	-3,5	-3,0	-2,8	-3,1
Grundbilanz ²	0,6	-1,8	-2,0	-2,6	-1,9	-1,6	-1,8
Arbeitslosenquote ³	9,6	9,5	9,7	9,6	10,3	10,7	11,0
Verbraucherpreise ¹	1,8	0,1	1,7	2,3	2,2	1,6	1,5
Öffentliches Defizit ²	-3,4	-7,5	-7,1	-5,2	-4,6	-3,7	-3,9
Strukturelles Defizit ²	-	-6,1	-5,8	-4,5	-3,3	-2,0	-2,2
Öffentl. Schuldenstand ²	58,3	79,2	82,3	86,0	90,3	93,4	95,0
* Durchschnittswert 1992-2008 ** Prognosen ¹ jährliche Veränderung in % ² in % des Bruttoinlandsprodukts ³ in % der Erwerbstätigen Quelle (auch Abb. 3, 4): European Commission: European Economic Forecast, Winter 2013 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf)							

Abb. 3: Arbeitslosenquoten (in %) in Frankreich, Deutschland und der Eurozone (2009 – 2014)



* Prognosen

Abb. 4: Wachstumsraten (in %) in Frankreich, Deutschland und der Eurozone (2009 – 2014)



* Prognosen

Aktuelle Publikationen des dfi

Deutsch-Französisches Institut et al. (Hrsg.): Frankreich Jahrbuch 2012. Themenschwerpunkt „Deutsch-französische Beziehungen: Entwicklungslinien und Funktionswandel“. Red.: Stefan Seidendorf. - Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften, 2013, - 296 Seiten

Frank Baasner, Stefan Seidendorf (Hrsg.): Jeder für sich oder alle gemeinsam in Europa?, Nomos-Verlag, Baden-Baden, 2013, - 224 Seiten

Stefan Seidendorf (Hrsg.): Deutsch-Französische Beziehungen als Modellbaukasten?, Nomos-Verlag, Baden-Baden, 2012, - 218 Seiten

Adolf Kimmel, Henrik Uterwedde (Hrsg.): Länderbericht Frankreich: Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, 3., aktualisierte und neu bearbeitete Auflage - Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2012, - 400 Seiten

Frank Baasner, Bérénice Manac'h, Alexandra von Schumann (Hrsg.): Points de vue - Sichtweisen: France - Allemagne, un regard comparé = Deutschland - Frankreich, ein vergleichender Blick, - Rheinbreitbach: NDV = Paris: Ed. Doumic, 3. Auflage 2012, - 269 Seiten

Deutsch-Französisches Institut, Wüstenrot Stiftung (Hrsg.): Stadtentwicklung und Integration Jugendlicher in Deutschland und Frankreich. Ludwigsburg, Wüstenrot Stiftung, 2011, - 351 Seiten

Solène Hazouard, René Lasserre, Henrik Uterwedde (Hrsg.): Relations sociales dans les services d'intérêt général. Une comparaison franco-allemande. Cergy-Pontoise: CIRAC 2011, 303 Seiten

Solène Hazouard, René Lasserre, Henrik Uterwedde (Hrsg.): Les politiques d'innovation coopérative en Allemagne et en France. Expériences et approches comparées. Cergy-Pontoise: CIRAC 2010, 256 Seiten

Frank Baasner (Hrsg.): Denkart Europa, Schriften zur europäischen Politik, Wirtschaft und Kultur, Band 11, Migration und Integration in Europa, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 2010. - 350 Seiten

Die Aktuellen Frankreich-Analysen des dfi

Die Aktuellen Frankreich-Analysen erscheinen mehrmals im Jahr.

Redaktion: Henrik Uterwedde

Layout: Waltraut Kruse

Herausgeber:
Deutsch-Französisches Institut
Asperger Straße 34
D-71634 Ludwigsburg
Telefon +49 (0 71 41) 93 03-0
Telefax +49 (0 71 41) 93 03-50
E-mail: info@dfi.de

Nähere Informationen über die Aktivitäten und Publikationen des Deutsch-Französischen Instituts erhalten Sie unter obiger Adresse oder auf unseren Internet-Seiten: <http://www.dfi.de>

Zuletzt erschienen:

Aktuelle Frankreich-Analysen Nr. 26
Frank Baasner, Dominik Grillmayer, Stefan Seidendorf, Henrik Uterwedde: Machtwechsel in Frankreich? Die Präsidentschaftswahl 2012: Kandidaten, Themen, Alternativen, März 2012, 15 S.

Aktuelle Frankreich-Analysen Nr. 25
Kim-Yvonne Köhler, Stefan Seidendorf, Nils Thieben: Neuer Kopf, alte Ideen? „Normalisierung“ des Front National unter Marine Le Pen, Juli 2011, 15 S.

Aktuelle Frankreich-Analysen Nr. 24
Astrid Kufer: Ende der Rente mit 60. Eine Analyse der französischen Rentenreform 2010, November 2010. -15 S.